

AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖZSZOLGÁLTATÁS ELLÁTÁS MÚLTJA, JELENE ÉS JÖVŐJE

OTDK-dolgozat

Állam- és jogtudományi szekció

2012

JELIGE: A KOCKA EL VAN VETVE

TARTALOMJEGYZÉK

A téma exponálása.....	3
A módszertan.....	4
1. Közzolgáltatás: egy közfeladat.....	5
1.1. Mit értünk közzolgáltatás alatt?	5
1.1.1. A közzolgáltatás fogalmáról általánosságban	6
1.1.2. Közzolgáltatás az igazgatástudomány szempontjából	7
1.1.3. Egy közös pont: a közösségi jelleg	7
1.1.4. A definíció.....	8
2. Az önkormányzatokkal kapcsolatos alapfogalmak.....	8
2.1. Centralizáció és decentralizáció.....	9
2.2. Szubszidiaritás	10
2.3. A hatásköri felhatalmazás elvei: ultra vires vs. általános felhatalmazás	10
3. Nemzetközi kitekintés	11
3.1. Egyesült Királyság	11
3.2. Franciaország	12
3.3. Németország	13
4. A magyar önkormányzati rendszer sajátosságai	13
4.1. Az alkotmányos szabályozás.....	14
4.1.1. Az 1949. évi XX. törvény, Alkotmány	14
4.1.2. Az Alaptörvény	15
4.2. A törvényi szabályozás	16
5. A közzolgáltatások biztosításának gyakorlata	19
5.1. Egészséges ivóvíz-ellátás.....	20
5.2. A helyi közutak és parkolás biztosítása.....	21
5.3. Közoktatás a településeken	22
5.4. Egészségügyi alapellátás.....	23
5.5. Szociális ügyek	24
5.6. A járások.....	27
6. Lehetőségek megoldás: az interaktív önkormányzat.....	27
6.1. Együttműködés más önkormányzatokkal: a társulás.....	28
6.2. Az önkormányzatok kapcsolata a civil szektorral.....	29
6.3. Kapcsolat a magánszektorral.....	31
Zárszó.....	32
Irodalomjegyzék.....	33
Hivatkozott jogszabályok.....	34

A TÉMA EXPONÁLÁSA

Az 1989/90-es rendszerváltozással hazánkban is kialakult a demokratikus politikai rendszer, mely gyökerestül felforgatta az addigi közigazgatási viszonyokat, ebbe beleértve mind az államigazgatást, mind pedig a helyi igazgatást.

Az addigi helyi kormányzást irányító tanácsrendszert a demokratikus elvek mentén felváltotta az önkormányzati rendszer. A korábbi autokrata rendszer bürokratikus vezérelt igazgatási struktúrájának reakciójaként minden kis közösség, település önállóságot, független helyi igazgatást és önálló képviselést akart kivívni, aminek eredményeként egy szétaprózódott, fragmentált helyi önkormányzati rendszer jött létre. Ebben az új struktúrában a helyi önkormányzatok együttműködés helyett önálló utakra léptek.

Maga a jogalkotó is abból az elképzelésből indult ki, hogy az új felépítést a korábbtól teljesen eltérő formában kell kialakítani, s ezt az akkor leginkább idealista parlamenti politikusok a demokrácia mítoszától vezérelve határozták meg. Az egyik alapvető érték számukra az autonómia volt, ami a tanácsrendszer világát egyáltalán nem jellemezte, s ennek is köszönhető a helyi önkormányzati rendszer szétaprózódása, az önkormányzatok számának a túlburjánzása. A másik fontos jellemző az önkormányzatok közösségi karaktere volt, azáltal, hogy a lakosok közvetlenül maguk választották a helyi képviselőket is, amitől a politikai rendszer, és az új elit legitimációját várta a törvényalkotó.

Ez a két szempont volt a meghatározó a jogi szabályozás kialakításánál is, s sokakban még mindig ezen értékek a legfontosabbak, ha a helyi önkormányzatról esik szó.

Azonban az elmúlt húsz év során kiderült, hogy a helyi önkormányzás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, s a demokratikus alapelvek mellett ugyanolyan fontos a szakmai követelmények megjelenítése is: a hatékonysági, költségtakarékossági és egyéb szempontok szem előtt tartása. Ugyanis az érintett szereplők – azaz a lakosság, mint “fogyasztók”, az állam mint fenntartó – véleménye alapján az elégedetlenség az elmúlt több mint húsz év távlatából jól érzékelhető.¹

A települései önkormányzatoknál permanensen jelen lévő probléma az anyagi források szűkössége, így a kötelező feladatok, közszolgáltatások biztosítása egyre nehezebbé vált a számukra. A kisebb községi önkormányzatok egyre kevesebb forrást tudnak ezen feladatok

¹ Lásd Domokos: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai

ellátására fordítani, ami a közszolgáltatások színvonalának a csökkenéséhez, egyúttal pedig a nagyobb települések társadalmi, gazdasági és infrastrukturális fejlettségétől való leszakadáshoz is vezet.

A fentiek eredményeként megkérdőjeleződni látszik az „egyenlőség”, mint a szociális demokrácia egyik alapelveinek érvényesülése, ugyanis az állampolgárok számára nem biztosított az azonos minőségű közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés esélye.

A dolgozat célja a fenti probléma felvetésével összefüggésben, az önkormányzati közszolgáltatások biztosításának gyakran felmerülő problémáinak a bemutatása, ennek okainak a feltárása, annak a történeti ívnek a felvázolása, ami rávilágít arra, hogyan is vált a helyi önkormányzati rendszer a jelenlegi formájában fenntarthatatlanná.

Dolgozatomban szeretném összefoglalni, hogy az elmúlt húsz évben a helyi közszolgáltatások szervezésénél, biztosításánál mi volt a működő gyakorlat, ennek mik voltak a legnagyobb hiányosságai, amik a fenntarthatatlanságot eredményezték. Ezen túlmenően ismertetem a jogalkotó jelenlegi koncepcióját arról, hogy a jövőben az önkormányzatok milyen formában teljesítik majd a feladataikat.

A MÓDSZERTAN

A téma megalapozásának céljából először a vonatkozó szakirodalom felhasználásával meghatározom a témához kapcsolódó alapvető fogalmakat és alapelveket, majd pedig a helyi önkormányzati közfeladatok szabályozásának normatív hátterét tekinteném át – egy rövid nemzetközi kitekintés után –, rávilágítva a korábbi és az új normatív szabályrendszer különbségeire, valamint ezeknek az indokait keresve.

A normatív elemzés során áttekintem az elsősorban a helyi közszolgáltatások ellátására vonatkozó szabályozást, hiszen a téma szempontjából ez a legrelevánsabb. Ennek keretében vizsgálom az alkotmányos kereteket, mivel azok sem elhanyagolhatóak, illetve az ágazati jogszabályokat. Az elemzés során áttekintem a korábbi Alkotmányt (1949. évi XX Törvény, A Magyar Köztársaság Alkotmánya), illetve a jelenleg hatályos Alaptörvényt, valamint a jelenleg hatályos és a 2013-tól hatályba lépő önkormányzati törvényeket. Ez utóbbiak esetén szeretnék rávilágítani a szabályozási különbségekre, hogy mennyiben változik a jövőben a normatív keretek szerint az önkormányzati rendszer.

A dolgozat elején bemutatom az önkormányzati igazgatás szervezéséhez kapcsolódó alapvető fogalmakat – úgy, mint centralizáció, decentralizáció stb. –, majd a nemzetközi kitekintés során összegzem, hogy az egyes önkormányzati modellekben – angolszász, francia, német –, hogyan történik a közszolgáltatás szervezés helyi szinten.

A jogszabályok elemzésén túl szeretnék támaszkodni a területen érintett gyakorlati szakemberek véleményére (polgármesterek, jegyzők és egyéb helyi igazgatási szakemberek), hogy gyakorlati problémák elemzésén keresztül javaslatokat és megoldási lehetőségeket mutathassak be a helyi közszolgáltatások biztosításának alternatív szervezésére.

1. KÖZSZOLGÁLTATÁS: EGY KÖZFELADAT

A dolgozat terjedelme sajnos nem engedi meg, hogy a közfeladat, illetve a közszolgáltatás fogalmában túlságosan elmélyedjünk, azonban egy rövid mértékű definíció megállapítása szükséges, már csak a dolgozat témája miatt is. Ezen túlmenően véleményem szerint az is fontos, hogy elkülönítsük a *közfeladat* és a *közszolgáltatás* fogalmi párosát, aminek okára a következő alfejezetekben térek ki.

1.1. MIT ÉRTÜNK KÖZSZOLGÁLTATÁS ALATT?

A történelem előrehaladtával a társadalom fejlődését követte az állam fejlődése, és az ún. “primitív” államtól (rendfenntartó, honvédelmi és végrehajtói tevékenység) a “szervező” államon át (oktatás, egészségügy stb. megszervezése) a XXI. századra eljutott a “szolgáltató” államig.

A “szolgáltató” állam fő jellemzője, hogy az állam korábbi rendvédelmi funkciók ellátása mellett bizonyos *közszolgáltatások* szervezését, nyújtását is ellátja különösen a közigazgatáson keresztül. A közigazgatás pedig ennek az elvárásnak központilag, vagy helyi szinten tesz eleget, ez utóbbi esetben a helyi önkormányzatokra bízva a feladat ellátását vagy megszervezését (ahogy ez látható a közfeladat lentebb tárgyalt jogszabályi definíciójánál is), teret engedve a lokális sajátosságok jobb érvényesülésének.²

Véleményem szerint elsősorban fontos meghatározni a közfeladat fogalmát, mivel a közszolgáltatások rendszere a közfeladatok körén belül helyezkedik el.

² Lásd Dicső: A helyi közszolgáltatások szervezése 7. o.

Míg korábban a közfeladat fogalmát a Ptk. 74/G. § (2) bekezdése szabályozta, addig ma a közhasznú jogállásról szóló törvény definíciójára támaszkodva megállapítható, hogy közfeladat: jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.³

A közfeladat fogalma a fent említett jogszabályi meghatározással véleményem szerint kellőképpen tisztázva van.

A *közszolgáltatás* definiálása lényegesen nehezebb feladat, mint a közfeladat meghatározása, ugyanis a fogalom rendkívül összetett, mivel már annak a megállapítása is nehézségekbe ütközik, hogy mely tevékenységek vonhatóak a közszolgáltatások körébe.

A fogalom több tudományág vizsgálódásainak a körébe is esik, úgy mint a közgazdaságtudomány, az igazgatástudomány és a jogtudomány. A dolgozat terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé, hogy az egyes tudományterületek megközelítésében részletesen vizsgáljam a közszolgáltatások fogalmi dimenzióit. Inkább arra törekszem, hogy röviden szintetizáljam az egyes fogalmi meghatározások közös jellemzőit, így adva egy általános meghatározást a közszolgáltatások fogalmáról. Ezzel a célom egy olyan meghatározás felvázolása, mely megadja a mű kutatási irányát, ezért elsősorban az igazgatástudomány megközelítésre alapozom a definíciót.

1.1.1. A KÖZSZOLGÁLTATÁS FOGALMÁRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN

A közszolgáltatások közé számtalan feladat tartozik, melyek hiánytalan felsorolására kísérletet tenni fölösleges, már csak azért is, mert ezen feladatok óriási mértékben függenek a különböző országoktól is: az ottani társadalmi szükségletektől, a gazdasági viszonyoktól, az állam teherbírásától, a jogrendszertől és így tovább.

A témához kapcsolódó szakirodalomban viszont több közös vonás is fellelhető a fogalommal kapcsolatban. E szerint a közszolgáltatások körébe azok a tevékenységek sorolhatók, ahol a szükségletek kielégítésében a közösségnek, a közösségi szabályozásnak is jelentős szerepe

³ Lásd az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 2. §-ának 19. pontjában szereplő fogalom meghatározást

van. A közszolgáltatás körének meghatározása közhatalmi döntés, vagyis az minősül közszolgáltatásnak, amelyről az állam, vagy az önkormányzat azt mondja, hogy az.⁴

1.1.2. KÖZSZOLGÁLTATÁS AZ IGAZGATÁSTUDOMÁNY SZEMPONTJÁBÓL

Az igazgatástudomány háromféle meghatározást különböztet meg a közszolgáltatás fogalmi körülírásánál: egy tág, egy szűkebb és a legszűkebb értelmezést.⁵

A legtágabb értelmezés szerint ide tartozik minden szolgáltatás, melyeket az állam nyújt az állampolgárok széles rétegeinek, ide értve az állam közhatalmi tevékenységét is (vagyis a jogszabály-alkotást, az igazságszolgáltatást és a hatósági tevékenységet is).

A szűkebb meghatározás közszolgáltatásnak minősít minden, a polgároknak nyújtott valamilyen ellátást, amely nem számít az állam egyoldalú, közhatalmi aktusának.

A legszűkebb értelmezés alapján csak azok a tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyek tényleges, személyes jellegű szolgáltatást nyújtanak, vagyis ez kizárja a különféle szociális szolgáltatások körét, mint pl. a segélyeket.⁶

Én magam a “szűkebb” definíció alapján értelmezem a közszolgáltatás fogalmát. A kutatásaimat is erre alapozva végzem, ugyanis szerintem az állam közhatalmi aktusai semmiféleképpen nem tekinthetők közszolgáltatásnak, mivel a jogszabály-alkotás, vagy a hatósági ügyek nem minősülnek ellátási formának, a polgárok nem találkoznak velük a mindennapokban. A közhatalmi aktusokat csupán közfeladatnak kell tekinteni, de mint azt a fejezetben már korábban megállapítottam, ez nem egyenlő a közszolgáltatással, hiszen az egy szűkebb kategória.

Ugyanakkor az állami támogatások, szociális segélyek köre viszont nem zárható ki e körből, mert ezen szolgáltatásokat széles tömegek veszik igénybe, s határozzák meg ezen emberek mindennapjait.

1.1.3. EGY KÖZÖS PONT: A KÖZÖSSÉGI JELLEG

A közszolgáltatást leíró definíciókat vizsgálva legalább egy közös pont található: a közösségi jelleget.

⁴ Lásd László-Pap: A közszolgáltatások szervezésének alternatívái 9. o.

⁵ Lásd Hoffman: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása 24. o.

⁶ Lásd uo. 24-25. o.

A közösségi jelleg meghatározásánál is az igazgatástudomány megközelítését alkalmazom, mert az a fogalom megállapításánál mind a közszolgáltatások gazdasági, mind pedig a jogtudományi, tételes jogi fogalmára épít. Eszerint pedig csak azon szolgáltatások tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyet az állam szervei nyújtanak vagy amelyek nyújtását az állam finanszírozza. Ez a későbbiekben, elsősorban a New Public Management hatására úgy változott meg, hogy azok a közszolgáltatások, amelyet az állam vagy azok szervei finanszíroznak vagy szabályoznak!

1.1.4. A DEFINÍCIÓ⁷

A fentebb vázoltak alapján, Dicső László meghatározását alapul véve a közszolgáltatás definícióját az alábbiakban állapítom meg: *közszolgáltatás mindazon – az állam, a helyi önkormányzatok, vagy más szervezetek által nyújtott – szolgáltatás, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú közhatalmi aktusának.*

Jellemzői:

- Mindig egy közösség, egy csoport veszi igénybe
Ez alatt értendő az, hogy a közösség minden tagja, vagy csak egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti
- Nincs verseny a szolgáltatás eléréseért
A fogyasztók között nem folyik verseny a szolgáltatásért, mivel az azt biztosító mindenki számára biztosítani tudja a szolgáltatást
- Nincs szükség az érintettek aktív részvételére
Ahhoz, hogy a fogyasztó igénybe vehesse az adott szolgáltatást, nem feltétlenül van szükség meghatározott megállapodásra

2. AZ ÖNKORMÁNYZATOKKAL KAPCSOLATOS ALAPFOGALMAK

Ahhoz, hogy megértsük, a jogalkotó hogyan és miért testál bizonyos feladatokat az önkormányzatokra, hogy megértsük az állam és a helyi önkormányzatok viszonyát, hogy megtudjuk, Magyarországon miért alakult úgy az önkormányzati rendszer az elmúlt húsz évben ahogy, fontos, hogy tisztázzuk az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos alapelveket.

⁷ Lásd Dicső: A helyi közszolgáltatások szervezése 7-8. o.

2.1. CENTRALIZÁCIÓ ÉS DECENTRALIZÁCIÓ

A modern világban, ahol nagy kiterjedésű államok is léteznek, és ennyire differenciáltak a feladatok, lényeges kérdés az állami és a helyi ügyek különválasztása. Ugyanis vannak olyan jellegű ügyek, melyek intézése országos közérdek, mivel minden polgárnak szüksége van az elintézésükre, de helyi szinten nem volna gazdaságos, hatékony a megoldásuk (mint pl. meteorológia), ezért az állam egész területén egységes eljárási elvek szükségesek, így jutva el a centralizáció elvéhez.

Ugyanakkor olyan igazgatási feladatok is vannak, melyek elintézéséhez szükséges a polgárok települési, földrajzi, kulturális stb. különbségeinek a figyelembevétele, s ez támasztja alá a decentralizáció szükségességét.⁸

Centralizáció esetén egy központban találhatók meg a döntési és az irányítási jogosultságok, és mindenhol a központi kormányzat akarata érvényesül egységesen. Koncentrált, azaz teljes fokú centralizáció esetén mindenütt a központi akarat szerint cselekedhetnek a helyi szervek is, azonban az ilyenfajta központosítás megvalósítása szinte lehetetlen az igazgatási feladatok túl nagy száma és bonyolultsága miatt.

Ebben az esetben szokta a jogalkotó érvényesíteni a dekoncentráció elvét, amelynek értelmében a területi-, helyi szervek döntési jogosultsággal rendelkeznek a központi akarat megvalósítása terén, de a bürokratikus érvényesülő hierarchia miatt a területi-, helyi szervek döntését a felettes irányító szervük bármikor felülbíráhatja. A dekoncentráció tehát csupán technikai munka-, illetve feladatmegosztás, amennyiben a hatáskör birtokosa saját területi szervezeti egységének delegálja a döntési felhatalmazást anélkül, hogy a döntés feletti kontrollról lemondana.⁹

Tényleges, önálló helyi igazgatás ott valósul meg, ahol a helyi autonómia, vagyis a decentralizáció elve érvényesül. Általában azokon a területeken érvényesül, ahol a közösségi feladatok egy részének a megoldása nem várható a központi hatalomtól, míg más feladatok intézése rosszabb hatásfokú lenne, ha a központi kormányzati szervek egységesen látnák el.¹⁰

Decentralizáció esetén a helyi szerv úgy kap döntési jogosultságot, hogy abban teljes önállóságot élvez, és nincs alárendelve felettes szervnek, kizárólag a jogszerűség szempontjából vizsgálható felül. Itt a központi és helyi szervek viszonyában nem érvényesül a

⁸ Lásd Lőrincz: A közigazgatás alapintézményei 154. o.

⁹ Lásd Pálné: Helyi kormányzás Magyarországon 23. o.

¹⁰ Lásd Lőrincz: A közigazgatás alapintézményei 156. o.

hierarchia elve, vagyis a decentralizált szervek (mint pl. az önkormányzatok) döntéseit nem bírálhatják felül. Ez szolgálhatja a döntéshozatal és feladatellátás hatékonyságot, megvalósítja a társadalmi munkamegosztást, és hatalmi ellensúlyként is szolgál a központi szervekkel szemben.

Az állami területi szintű hatalommegosztással kapcsolatos viták gyakori és megoldatlan kérdése, hogy a centralizáció és a decentralizáció milyen arányban szükséges a hatékony és gazdaságos közigazgatás működéséhez. Leginkább az állapítható meg, hogy a kettő aránya folyamatosan változik, nem csak időben, de országonként is. Mindenesetre az biztos, hogy minden állam maga kell, hogy megtalálja a szükséges mértéket a két elv között.

2.2. SZUBSZIDIARITÁS

A szubszidiaritás elve már régóta ismeretes a jogban, azonban széles körben csak a II. világháború után vált elterjedtté és elfogadottá Európában. Jelenleg az Európai Unió (korábban Európai Közösségek) egyik szervezési alapelve.

Míg uniós szinten annak a kifejezője, hogy az integráció ne válhasson egy centralizált szuperállammá és a nemzetközi erőterben a nemzetállami határokat lebontó, megkérdőjelező szupranacionális és regionális viszonyrendszer képletét jelenti, addig nemzeti szinten az államon belüli területi munkamegosztás alapjaként merül fel.¹¹

Az elvet még a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is rögzíti, az alábbiakban: “A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”¹² Ezt az elvet pedig alkalmazni kívánják a közszolgáltatások szervezésében is.

2.3. A HATÁSKÖRI FELHATALMAZÁS ELVEI: ULTRA VIRES VS. ÁLTALÁNOS FELHATALMAZÁS

Az önkormányzatokhoz kapcsolódó általános szervezési elvek vizsgálata után szükséges áttekinteni a helyi ügyek intézésére felhatalmazás elveit is, aminek kettő normatív típusa van.

¹¹ Lásd Pálné: Helyi kormányzás Magyarországon 28-29. o.

¹² Lásd Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk 3. pontját

Az *ultra vires* elv alapján (melyet elsősorban az angolszász jogrendszerekben alkalmaznak) a helyi önkormányzatok csak olyan feladatkörökben járhatnak el, és olyan hatásköröket gyakorolhatnak, melyekre a jogalkotó kifejezetten, szó szerint felhatalmazta. Ez alapján az önkormányzatok korlátozhatóak is, főleg, hogy az angolszász jogrendszerekben nem is élveznek alkotmányos védelmet.

Az *általános felhatalmazás* elve alapján (amely a kontinentális jogrendszerű államokban a leginkább elterjedtnek tekinthető) a helyi önkormányzatok minden, a helyi közösséget érintő feladatot elláthatnak, ami nem ütközik más szerv hatáskörébe, mivel általában az önkormányzatok védelmet élveznek a törvényhozással szemben.

3. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Minden országban más és másféleképpen épül fel az önkormányzati rendszer, másféle arányban alkalmazzák az előző fejezetben tárgyalt alapelveket, s mindegyik szerkezetnek meg van a maga hátránya és előnye. Bár egyik struktúra sem helyezhető át változtatások nélkül a magyar viszonylatokba, hiszen sok esetben eltér a társadalmi berendezkedésünk, a gazdaságunk és javarészt még a jogrendszerünk is, de ha a megfelelő elemeket ragadjuk ki a komplexből, s azokat megfelelően alkalmazzuk, akkor itt is elérhető egy hatékony önkormányzati.

3.1. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

Az Egyesült Királyság önkormányzati rendszere Európa egyik leginkább decentralizált struktúrája, annak ellenére, hogy a települések nem rendelkeznek saját önkormányzattal. A brit önkormányzati rendszer ugyanis kétszintű: a több települést átfogó városkörnyéki önkormányzatok alkotják az alsó szintet, míg a grófsági önkormányzatok képezik a területi szintet.¹³ A városkörnyéki önkormányzatok feladata az alapvető közszolgáltatások biztosítása (mint pl. gyermekvédelem, területrendezés, közlekedési feladatok stb.), a települések pedig csekély feladattal vannak ellátva (helyi köztisztaság fenntartása, közvilágítás stb.). A középfokú közszolgáltatások teljesítése a grófsági önkormányzatok hatáskörébe tartozik, azonban érdekesség, hogy az oktatási közszolgáltatások teljessége, így az alapfokú oktatás is, az ő feladatuk.¹⁴

¹³ Lásd Hoffman: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése 64. o.

¹⁴ Lásd uo. 65. o.

Tevékenységüket alapjaiban meghatározza az előző fejezetben tárgyalt *ultra vires* elv, így az államigazgatás az önkormányzatok felügyelete felett széles jogkörökkel rendelkezik, őket közvetlenül ellenőrzi. A rendszer alkotmányos sajátosságából következik, hogy felhatalmazása a törvényhozótól függ, ezért van lehetősége a központi hatalomnak, hogy tetszőlegesen formálja a helyi/területi kormányzás rendszerét.¹⁵

Az Egyesült Királyságban az elmúlt évtizedek reformjai során a közszolgáltatások nyújtása helyett az önkormányzatok legfontosabb feladata azok hozzáférhetőségének a biztosítása lett. Így az *új közmenedzsment* (New Public Management) elvének megfelelően, a britek a privatizációt és a kiszervezést, a közfeladatok magánkézbe adását preferálják.¹⁶

3.2. FRANCIAORSZÁG

A kontinentális közigazgatási szisztémák egyik mintája a francia állam, amelynek centralizált rendszere egészen a napóleoni időkig nyúlik vissza.

Franciaország az „egy település, egy önkormányzat” elvét követő országok közé tartozik, így közjogi értelemben minden település egyenlőnek számít.

Mivel a francia települések jelentős része kistelepülés (a legtöbb esetben a lakosság az 1000 főt sem éri el), így a községek feladatai is rendkívül szűkek: ipari területek kijelölése, elemi iskolák építése és épületük fenntartása, szociális alapszolgáltatások biztosítása.¹⁷ Az alap- és középfokú szolgáltatások biztosításáért Franciaországban a középfokú szint, a megye a felelős.

Figyelemmel arra, hogy Franciaországban a községek száma több mint 36.000, és ezek nagy részében, mint már említettem, még csak ezer lakos sincs, a központi kormányzat már évtizedek óta pénzügyi eszközökkel ösztönzi a településeket arra, hogy tömörüljenek társulásokba. Bár ez a forma nem teljesítette be a hozzá fűzött reményeket, más társulási formák igenis „népszerűvé” váltak, s a feladatok nagy részét ma is így intézik. Ilyen forma a meghatározott feladat közös ellátására létrejött céltársulás, vagy az önkéntesen szerveződő többcélú társulások, ugyanakkor figyelemreméltóak a község- és városszövetségek is.

¹⁵ Lásd Pálné: Helyi kormányzás Magyarországon 74. o.

¹⁶ Lásd László-Pap: A közszolgáltatások szervezésének alternatívái 28. o.

¹⁷ Lásd Hoffman: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása 69. o.

A francia alkotmány 2003-as módosításával a területi tagozódás egy újabb szintet ért el: a jogalkotó ugyanis beemelte az alkotmányba a községek, a megyék, a sajátos jogállású területek és a tengeren túli területek közé a régiókat is.¹⁸ A régiók már korábban is elláttak az államigazgatás által leadott, és a megyéktől átvett szolgáltatásokat, azonban ez az alkotmánymódosítás „betetőzése” volt a korábbi decentralizációs folyamatoknak.

Végezetül megemlíteném, hogy figyelemreméltó a francia alkotmányos szabályozásban az a lehetőség, hogy törvény előírhat társulási kényszer a területi közösségek számára.

3.3. NÉMETORSZÁG

Németország egy föderális állam, így az önkormányzati politika kialakítása a tartományok hatáskörébe tartozik. Azonban négy fő önkormányzati modellt elkülöníthetünk: a délnémet tanácsai modellt, az északnémet tanácsai modellt, a hesseni magisztrátusi és a schleswig-holsteini városi modellt.¹⁹

Általánosságban elmondható azonban, hogy a középfokú szolgáltatások nyújtásáért minden tartományban a járási szint (Kreise) felelős, ami egyben a területi önkormányzati szint is. Mivel a német vidékre is jellemzőek az elaprózott településszerkezet, ezért ezt a németek korábban (mind az NSZK, mind az NDK területén) községösszevonással oldották meg, bár a volt NDK területén az újraegyesítést követően ezek megszűntek, s létrehozták ott is a járási modellt.

Mindemellett a tartományok szorgalmazták a különféle társulások alakulását is, így jöhettek létre a ma legtöbb alapszolgáltatási feladat ellátásáért felelős községsszövetségek, mely mára gyakorlatilag önálló önkormányzati szintté vált.

Figyelemreméltó a német alkotmányos szabályozás is: a szövetségi alkotmány 28. cikkelye kimondja, hogy a tartományokban, járásokban és községekben biztosított a népképviselő, amely közvetlen választásokkal jön létre. Továbbá biztosítja a jogot, hogy a községek a helyi közösség ügyeit a törvények határain belül saját felelősségük alapján szabályozzák,²⁰ vagyis a német rendszer az *általános felhatalmazás* elvét preferálja.

4. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SAJÁTOSSÁGAI

¹⁸ Lásd Pálné: Helyi kormányzás Magyarországon 71. o.

¹⁹ Lásd Hoffman 75. o.

²⁰ Lásd Pálné: Helyi kormányzás Magyarországon 65. o.

4.1. AZ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

A következők során megvizsgálom és összehasonlítom a korábbi magyar Alkotmány (az 1949. évi XX. törvény), valamint a jelenleg hatályban lévő Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályozását, mert ezek a legmagasabb szintű jogszabályok is tartalmazzak szabályozást az önkormányzatokra vonatkozóan, de a kettő norma között jelentős eltérések tapasztalhatóak.

4.1.1. AZ 1949. ÉVI XX. TÖRVÉNY, ALKOTMÁNY

A korábbi magyar Alkotmány, az 1949. évi XX. törvény, külön fejezetet szánt a helyi önkormányzatoknak. Mivel a korábbi alkotmány szerkezetén a jogalkotó nem szeretett volna változtatni, ezért ez a rész az államszervezeti fejezetek részeként jelent meg. Így ez arra utal, hogy az önkormányzatok a végrehajtóhatalom részét képezik, azonban a külön fejezetbe történő elhelyezés, és az önkormányzás fogalmának a meghatározása utal a kitüntetett pozícióra. Ennél fogva ezen szervek egy speciális jogállást képeztek a többi közigazgatási szervhez képest, amit a közösségi meghatározottság biztosított számukra.²¹

Az Alkotmány egyúttal meghatározta az önkormányzati igazgatási szinteket is, rögtön a helyi önkormányzatokról szóló fejezet első pontjában, eszerint pedig ezek a következők: főváros, város és község (mint a helyi igazgatás szintjei), s a megye (mint az egyetlen területi igazgatást ellátó önkormányzati szerv).

Az Alkotmány az itt élő választópolgárok közösségéhez kötötte az önkormányzás jogát, ezáltal rendkívül megnehezítve a feladatot, hogy az önkormányzat-szervezésben érvényesüljenek a funkcionális szempontok. Innen érzékelhető, hogy a jogalkotó a demokrácia és az autonómia elvét szerette volna hangsúlyozni, szemben a szakmai, hatékonysági elvekkel, így minderre vezethetők vissza az Alkotmány azon pontjai is, melyek szerint az önkormányzatok alapjogai egyenlők, s hogy a választópolgárok az önkormányzás jogát az általuk választott képviselőtestület útján, illetve helyi népszavazással gyakorolják (43. §). Mindez később –ahogy arra majd utalok- megakadályozta, hogy a kormányzat kötelező társulásokba terelje a településeket, hogy a feladataikat differenciáltan telepítse.²²

A 44/A § (1) és (2) bekezdése részletesen felsorolta a képviselőtestület jogait is, az alábbiak szerint:

²¹ Uo. 132. o.

²² Uo. 133. o.

- önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az
- önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,
- az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre
- jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,
- törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,
- törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,
- helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,
- szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre,
- feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek
- a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal²³

Mindezen jogok szintén az erős önkormányzati autonómia felé tendáltak, hiszen a saját ügyeikben kizárólag önállóan járhattak el, s ebben bírósági védelmet is élveztek, megillette őket a tulajdonosi és vállalkozási jog, a helyi adóztatás joga stb. Az önállóságukat pedig még tovább erősítette, hogy kötelező feladatot kizárólag törvény szabhatott meg a számukra, s hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadását is kétharmados többséghez kötötte.

4.1.2. AZ ALAPTÖRVÉNY

Az Alaptörvény 2012. január 1-i hatályba lépésével az önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos szabályozás is jelentős mértékben megváltozott több ponton.

Először is az Alaptörvény már nem a helyi közösségek jogaként jeleníti meg az önkormányzás jogát, csupán kimondja, hogy a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek a településeken.²⁴

²³ Lásd 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Mindez lehetővé tette azt, hogy törvény bizonyos kötelező feladatok esetén akár a társulásban való ellátást is elrendelheti, amit a 34. cikk (2) bekezdése ki is mond, s ami eddig pont emiatt nem is volt lehetséges.

Az önkormányzati jogok tekintetében a képviselőtestületet ugyanazok a jogok illetik meg mint korábban, azonban itt már nem olyan erőteljesen érvényesül az autonómia, hiszen az Alaptörvény részletesen szabályozza az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését (törvényességi ellenőrzés természetesen korábban is volt, amelyet a regionális közigazgatási/államigazgatási hivatalok láttak el, de ez nem az Alkotmányban, hanem törvényben volt rögzítve): kimondja ugyanis, hogy az önkormányzat az általa alkotott rendeletet haladéktalanul köteles megküldeni az illetékes kormányhivatalnak, s az a bíróságnál kezdeményezheti a felülvizsgálatát, ha törvényt sértést tapasztal, valamint kezdeményezheti a bíróságnál a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának a megállapítását is.²⁵

Ezekén túlmenően az is megjelenik az új alkotmányos szabályozásban, hogy a helyi önkormányzatok kötelesek az állami szervekkel a közösségi célok elérése érdekében együttműködni, törvény korlátozhatja az önkormányzatok hitelfelvételét (ezzel reagálva az önkormányzatok nagymértékű eladósodottságára), valamint nagy változás az is, hogy a választók a képviselőtestületet és a polgármestert a korábbiakkal ellentétben nem négy, hanem öt évre választják.

Összességében elmondható az Alaptörvényről, hogy a korábbi alkotmány hiányosságait némileg kiküszöböli (az önkormányzatokkal kapcsolatban) azzal, hogy elveti a túlzott autonómiát, s teret enged a pragmatikus szemléletnek is.

4.2. A TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS

Mivel az Alkotmány csak az önkormányzatok lényegi sajátosságait rendezte, szükséges volt a működés feltételeinek, szabályainak részletes törvényi szintű szabályozása. Az Alkotmány és az 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban Ötv.) egymáshoz időben elég közel került elfogadásra, így ugyanazon értékrendszer tükröződik bennük: a minél nagyobb autonómia biztosításának a vágya.

²⁴ Lásd Magyarország Alaptörvénye 31. cikk (1)

²⁵ Lásd uo. 32. cikk (4) és (5)

A preambulum kijelölte az önkormányzás elvi kereteit, melyben a hagyomány és a haladás egyaránt tükröződtek: utalt hazánk haladó önkormányzati hagyományaira, illetve az Európai Önkormányzati Chartára, mint a haladás megtestesítőjére.

Bár az általános szabályok között a törvény megkülönbözteti a községet, a várost, a fővárost és kerületeit, valamint a megyéket, azonban a „differentiálás csomópontjait” nem jelölte ki azáltal, hogy minden önkormányzatnak azonos kötelező feladatok ellátását rendelte el, vagyis a feladatrendszer szabályozása nem tesz különbséget az egyes önkormányzati típusok között. A feladattelepítés mértékéből azonban megállapítható, hogy a magyar önkormányzati rendszer domináns szintje a település.²⁶

A helyi önkormányzati rendszer problémája abban gyökeredzik, hogy a magyar települési szint rendkívül szétaprózódott, a települési rendszerben leginkább a kistelepülések dominálnak. Ezt figyelmen kívül hagyva minden településre ugyanazon kötelező feladatokat bízta az Ötv., a következők szerint (a felsorolás nem tekinthető teljes körűnek, hiszen ágazati törvények is rendelhetnek el kötelező feladatokat):

- egészséges ivóvíz-ellátás
- óvodai nevelés
- általános iskolai nevelés és oktatás
- egészségügyi és szociális alapellátás és
- közvilágítás biztosítása
- helyi közutak fenntartása és parkolás biztosítása
- köztemető fenntartása
- nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítése

A kötelező feladatokra vonatkozó rendelkezés generális alkalmazásával, az összes helyi önkormányzatra történő egységes kiterjesztésével a jogalkotó nem vette figyelembe, a kis- és nagyobb települések, a periférián lévő és központi elhelyezkedésű területek, a gazdaságilag prosperáló, illetve fejlettségi szintben elmaradott települések közötti forrásbeli különbségeket. A hátrányosabb helyzetű települések –akár méretük, földrajzi fekvésük vagy gazdasági fejlettségük szempontjából- nem rendelkeznek akkora olyan pénzügyi-, infrastrukturális-, és humán erőforrásokkal, mint a kedvezőbb helyzetben lévő települések. Ebből következik, hogy az elmaradott térségek helyi önkormányzatai számára sokkal megterhelőbb feladata a

²⁶ Lásd Pálné: Helyi kormányzás Magyarországon 136. o.

közszolgáltatások megfelelő szinten történő biztosítása. Erre megoldást kínálhatott volna a differenciált hatáskör telepítés, azonban ez nem jelenik meg a törvényben.

Másik megoldási javaslatként jelent meg a társulások alternatívája, amiknek keretében a helyi önkormányzatok közösen láthatták el a közfeladataikat. Az Ötv. háromféle társulást különböztet meg:

- hatósági igazgatási társulás
- intézményi társulás
- társult képviselő-testület

Maga a jogalkotó is próbálta ösztönözni a települési önkormányzatokat indirekt költségvetési ösztönzőkkel arra, hogy az önkormányzatok társuljanak a hatékonyabb feladatellátás érdekében, mindezek ellenére mégsem vált sikeres gyakorlattá a társulási rendszer.

A több mint három évtized után a helyi önkormányzati rendszer működéseinek tapasztalataiból okulva, a permanensen jelen lévő diszfunkciókra reagálva már korábban is megfogalmazódott az igény az önkormányzati rendszer és a helyi közszolgáltatások ellátásának újragondolására. Azonban a csak 2010-ben, a második Orbán-kormány hatalomra jutásával, a kétharmados többség megszerzésével teremtődött meg a lehetőség, hogy átfogóan újraszabályozzák a kétharmados többséget igénylő törvényeket.

Mint az ismeretes, 2011 decemberében az Országgyűlés egy új önkormányzati törvényt fogadott el, egész pontosan a 2011. évi CLXXXIX. törvényt, Magyarország helyi önkormányzatairól. Ez a jogszabály, melynek jelentős része 2013-tól lép hatályba, egy módosított önkormányzati struktúrát teremt meg.

Az új szabályozást a törvényhozó a költségtakarékosság és a feladatközpontúság érdekében hozta meg, így az új törvény szigorú keretek közé szorítja a korábbi önkormányzati jogokat.

Az elfogadott jogszabály újragondolja a feladatrendszert: egyrészt az új törvény határozottabban kifejti a települési szintre delegált közfeladatok sorát, másrészt az állam többet is átvállal a korábbiakhoz képest, pl. iskolák és kórházak állami fenntartásba vétele. Ebből a célból hozta létre az állam pl. a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot az oktatási intézményeket üzemeltető tankerületek irányítására. Emellett megjelenik a differenciált feladattelepítés is, mikor a törvény 11. § (2) pontja kimondja, hogy *törvény a*

kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a) a gazdasági teljesítőképességet,*
- b) a lakosság számát,*
- c) a közigazgatási terület nagyságát.²⁷*

Habár ez az új önkormányzati törvényben felsorolt kötelezően ellátandó feladatokra nem egészében vonatkozik, hiszen azok mindegyikét kötelesek az önkormányzatok biztosítani, de mindenképp előrelépésnek tekinthető, hogy az új feladatok telepítésénél kötelező elemként írja elő a jogalkotó a települések kapacitásának, teljesítőképességének vizsgálatát.

Mindezek mellett egy új feladatfinanszírozási rendszert is létrehoz a szabályozás, amelynek célja, hogy mindenhol működőképes maradjon a feladatok biztosítása. Az új struktúra 2013-tól elszakad az eddigi normatív támogatási rendszertől, és e helyett az állam feladatalapú támogatással biztosítja a forrásokat az önkormányzatok számára, melynek során figyelembe veszik a takarékos gazdálkodást; az önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevételét és az önkormányzat tényleges saját bevételét.²⁸

Fontosnak tartom még megemlíteni azt is, hogy az önként vállalt feladatok megoldása nem veszélyeztetheti a kötelező feladat- és hatáskörök ellátását –ahogy az már a korábbi szabályozásban is kikötés volt-, viszont azt saját forrásokból kénytelen finanszírozni a település az új szabályozás értelmében.²⁹

5. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK BIZTOSÍTÁSÁNAK GYAKORLATA

A soron következő részek során meg kívánom vizsgálni az önkormányzatok gyakorlatát az egyes kötelező feladataira tekintettel. Az 1990-es Ötv-ben előírt kötelező feladatok közül az általam legfontosabbnak ítélt szolgáltatásokat veszem górcső alá. Célom annak feltárása és megválaszolása, hogy mik voltak a leggyakrabban felmerülő problémák, azokat mi okozta, s hogyan oldódnak meg ezen problémák az új törvény bevezetésével.

Fontos megemlíteni ezen feladatoknál, hogy az Ötv. 8. § (4) bekezdése szerint a település önkormányzat „köteles gondoskodni” ezekről a feladatokról. A gondoskodás köre viszont

²⁷ Lásd 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 11. § (2)

²⁸ Lásd uo. 117. § (1)-(3)

²⁹ Lásd uo. 10. § (2)

elég tág fogalom, vagyis ennek megfelel, ha az önkormányzat bármilyen módon biztosítja az adott feladatot.³⁰

5.1. EGÉSZSÉGES IVÓVÍZ-ELLÁTÁS

A vízgazdálkodás területén két nagy feladatcsoport különíthető el: a természetes vizek rendezéséből és elvezetéséből és az ember által kitermelt víz kezeléséből és felhasználásából adódó feladatokat. Ez utóbbiak közé tartozik az egészséges ivóvíz-ellátás is, melyet az Ötv. az elsőként említ a kötelező feladatok között.

A feladat látszólag egyszerűnek tűnik, azonban az elmúlt néhány év során számos probléma vetődött fel.

A kérdést részletesebben szabályozza a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (vízügyi törvény), ami a feladatot annyiban pontosítja, hogy az, mint a települési önkormányzatok helyi vízi közüzemi tevékenységéhez illeszkedve jelenik meg.³¹ Ugyanis az Ötv. 107. § (1) bekezdés c) pontja szerint a rendszerváltás után az önkormányzatok tulajdonába kerültek a lakossági igényeket kielégítő közművek, ideértve a vízi közműveket is, továbbá az 1991. évi XXXIII. törvénnyel a települések fenntartásába kerültek azok az állami vízművállalatok is, melyeknek a rendszerről történő leválasztása nem rontja annak üzemképességét. Ezáltal az országban a vízi közüzemek jelentős része önkormányzati kézbe került.

A vízügyi törvény a vízi közművekkel kapcsolatban az alábbi helyi önkormányzati feladatokat nevesíti:

- a helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére vonatkozó tervek kialakítása és végrehajtása
- a helyi víziközművek működtetése

Ezeket túl az önkormányzatok feladatkörébe tartozott még a saját tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvíz díjának, illetve a vízfogyasztás rendjének a megállapítása is, ez utóbbin belül az esetleges vízfogyasztási korlátozások bevezetése is.

Ami a működtetési feladatokat illeti, azt sokáig háromféle formában teheték meg a települések:

³⁰ Lásd Hoffman: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása 204. o.

³¹ Lásd Buskó: Településüzemeltetés 97. o.

- kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezet útján
- az állam és az önkormányzat közös tulajdonában lévő gazdálkodó szervezet útján
- működtetési jog koncessziós szerződésben történő átengedése útján

Később a fenti három formához hozzájött még a víziközmű-társulatokon keresztül történő ellátás lehetősége is. Azonban, mivel a magántőke egyetlen bevonásának a lehetősége, és így a jelentősebb volumenű fejlesztéseké is, a koncessziós forma volt, ezért ez vált dominánssá az elmúlt évek során.

Az elmúlt években felmerült problémákra válaszul szavazta meg az országgyűlés 2011. decemberében a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvényt, amely 2012. július 1-jétől jelentős változásokat hozott a területen: szigorodnak a működési feltételek, ugyanis ezentúl víziközmű csak az állam illetve települési önkormányzat tulajdonában lehet, illetve koncessziós szerződést is csak olyan társasággal köthetnek, mely kizárólag az ellátásért felelős.

Ezen túlmenően a díjszabás kikerült az önkormányzatok kezéből, s azokat innentől kezdve a Magyar Energia Hivatal állapítja meg (lesz alsó és felső küszöbérték az árak tekintetében, mert területenként nagyon eltérőek), ami emellett szakmai, felügyeleti tevékenységet is ellát.

5.2. A HELYI KÖZUTAK ÉS PARKOLÁS BIZTOSÍTÁSA

Az Ötv. a helyi közlekedéssel kapcsolatban előírja, hogy az önkormányzat köteles gondoskodni a helyi közutak, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról.³²

A kérdést részletesebben szabályozza a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, ennek alkalmazásában helyi közútnak minősül az önkormányzat tulajdonában álló közút. Így az önkormányzatra hárulnak a kezelési feladatok, vagyis a biztonságos közlekedés biztosítása, a forgalmi rend kialakítása, a károk kijavítása és a tisztántartás is. Azonban a jelenlegi szabályozás sokak és a véleményem szerint is túlzottan bonyolult, ugyanis ha egy településen országos közút is áthalad, akkor több szerv is felelős lehet az utak fenntartásáért: a település, a megyei önkormányzat és még bizonyos esetekben az állam is.³³

³² Lásd A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdését

³³ Lásd Hoffman: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása 210. o.

A közúti parkolás feladatát a jogalkotó csak 2010-ben illesztette a kötelező önkormányzati feladatok közé az önkormányzati törvény módosításáról szóló 2010. évi XLVI. törvénnyel. Ezzel azt igyekezett elérni a törvényhozó, hogy a parkolási közszolgáltatást nyújtó társaságok ne kerülhessenek ki a közvagyonból, illetve hogy ezen társaságok működtetésében a jövőben ne jelenhessenek meg szabályozatlanul a piaci érdekek. Azóta ezt a feladatot kizárólag „a helyi önkormányzat, vagy csak ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthat el”.³⁴ Ezen feladatkörében az önkormányzat jogosult a várakozási terület kijelölésére, illetve várakozási díjat állapítson meg azon várakozási területre, amelyen a telítettség meghaladja a 70%-ot.

5.3. KÖZOKTATÁS A TELEPÜLÉSEKEN

Az 1990-es Ötv. szintén a kötelező települési feladatok közé sorolja az óvodai nevelés, és az általános iskolai nevelés és oktatás biztosítását.

Az óvodai neveléssel azért ebben az alfejezetben foglalkozom, mert mint ahogy azt a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény is kimondja, az óvodát is közoktatási intézménynek kell tekinteni, valamint mert az ott zajló tevékenység az iskolarendszerben való megjelenésre készíti fel a gyerekeket.³⁵

Az iskolarendszert jelen esetben két részre lehet bontani: alapfokú illetve középfokú nevelési-oktatási intézményekre. Míg előbbibe az általános iskolák tartoznak, addig utóbbiba a szakiskolák, gimnáziumok és szakközépiskolák.

Az önkormányzatok elsőszámú feladata az intézmény létesítésével és fenntartásával merül fel. Eszerint önkormányzat korábban is csak akkor alapíthatott új közoktatási intézményt, ha a működés megkezdéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek, illetve az anyagi források rendelkezésre állnak, vagy megteremthetők.

Emellett a települési önkormányzatoknak készítenie kellett egy intézkedési tervet, amely azt tartalmazta, hogy az önkormányzat a kötelező feladatait milyen módon látja el, illetőleg milyen nem kötelező feladatokat kíván a helyi önkormányzat ellátni, valamint az

³⁴ Lásd Buskó: Településüzemeltetés 84. o.

³⁵ Lásd uo. 202. o.

intézményrendszer működtetésével, fenntartásával, fejlesztésével, átszervezésével összefüggő elképzeléseket.³⁶ Ezen túlmenően egy minőségirányítási programot is el kellett készíteniük, ami az önkormányzati közoktatási rendszer egészére vonatkozóan határozza meg a fenntartó elvárásait.

A települési közoktatással kapcsolatban az első számú problémát az jelentette, hogy szinte minden település önálló intézményeket tartott fenn, amelynek jelentős üzemeltetési és fenntartási költségeit a kisebb települések nehezen tudták kigazdálkodni, hiszen kiadásaik jelentős hányadát ezen intézmények fenntartása tette ki. Ezen kiadások legnagyobb részét a bérköltségek tették ki. Ahhoz, hogy a tanárok fizetését a kisközségi iskolák biztosítani tudják, a dologi kiadásokon kezdtek el spórolni, ami a gyengébb felszereltséghez és így a színvonal fokozatos lemaradásához vezetett. Így sok esetben olyan működésképtelen iskolák jöttek létre Magyarországon, amelyek nem voltak képesek versenyképesen működni az alacsony diáklétszám miatt.

Az országgyűlés erre reagálva alkotta meg a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvényt. Eszerint az óvoda kivételével az alapfeladatok ellátásáról is az állam gondoskodik, amivel megkezdődött az iskolák állami kézbe vétele. Új *köznevelési* intézményeket is jórészt csak az állam alapíthat³⁷, az önkormányzat csak mint működtető jelenik meg: az iskola épülete és annak fenntartása az adott települések kezében marad, de az oktatást és a tanárok bérét immáron az állam biztosítja.

5.4. EGÉSZSÉGÜGYI ALAPELLÁTÁS

A soron következő kötelező feladat az egészségügyi alapellátás biztosítása. Fontos kiemelni az **alapellátás** szót, mivel ebbe a körbe nem tartozik bele a járóbeteg és a fekvőbeteg-szakellátás, ugyanis azok az egészségügyi alapellátást meghaladó szakellátás részét képezik, így ez csak választható feladat az önkormányzatok számára.

A települési önkormányzat az alapellátás keretében a következő feladatokról gondoskodik:

- háziorvosi és házi gyermekorvosi ellátás
- fogorvosi alapellátás
- alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátás
- védőnői ellátás

³⁶ Lásd a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 85. § (4) bekezdését

³⁷ Lásd a Nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 2. § (3) bekezdését

- iskola-egészségügyi ellátás

Ez konkrét formában az önkormányzat tulajdonában vagy fenntartásában lévő egészségügyi intézmények esetében a fenntartói feladatok teljesítését jelentette korábban, valamint, hogy a helyi önkormányzat köteles rendeletében kijelölni az egészségügyi alapellátások körzeteit. Ez utóbbi esetben a háziorvos tulajdonképpen szerződést köt az önkormányzattal, hogy vállalja a körzetébe tartozó betegek ellátását.³⁸

A települések esetében a háziorvosi ellátás a legfontosabb, hiszen az 1990-es Ötv. tulajdonképpen ennek a biztosítását írja elő. Azért is olyan fontos ez az alapellátás, mert a feladata egyfajta kapuőri szerep (lenne), amivel kiszűrhető volna, hogy a betegek indokolatlanul egy felsőbb ellátási szintbe kerüljenek, amivel a rendszer megspórolhatná a felesleges pluszköltségeket is.

A problémát jelen esetben az jelenti, hogy az OEP-finanszírozásból a rendelők rendkívül nehezen működtethetőek, a praxisok pedig eladhatatlanok, mivel egy-egy praxis ára több millió forintba is kerülhet, amit a fiatal pályakezdő orvosok nem tudnak megfizetni. Ez az elmúlt évek során oda vezetett, hogy a háziorvosi pálya a fiatalok számára rendkívül kedvezőtlené vált, így ők inkább választják a külföldi munkavégzést. Ez ahhoz vezetett, hogy sok helyen ma már nem tudják biztosítani a háziorvosi alapellátást orvosok hiányában, és a maradék háziorvosi társadalom is ez előregezés szélén áll.

5.5. SZOCIÁLIS ÜGYEK

A szociális jogok az alapvető állampolgári jogok egy nagy részét képezik, így a szociális biztonsághoz való jog még az Alaptörvényben is megjelenik: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Mint ilyen alapvető jog, ez természetesen az önkormányzati törvény(ek)ben is elő van írva, hogy a települések kötelesek gondoskodni a szociális alapellátásokról.

A szociális ellátások igazgatását részletesen az 1993. évi III. törvény szabályozza, amely ezen ügyek jelentős részét decentralizáltan, a helyi önkormányzatokra telepítette, mivel a jogalkotó úgy gondolta, hogy itt áll rendelkezésre a legtöbb releváns információ az ügyintézés során,

³⁸ Lásd Karner: A háziorvosi ellátás jelene Magyarországon

hiszen az önkormányzatok ismerik legjobban a helyi viszonyokat. Ez a probléma az, hogy visszaélésekre ad lehetőséget, ugyanis a törvény végrehajtását helyi önkormányzati rendeletekben szabályozták, így minden település a helyi viszonyoknak megfelelően alakította ki a mindenkori szociálpolitikáját.³⁹

A szociális törvény a településekre számos, kötelezően ellátandó feladatot osztott, melyek legnagyobb részét a különböző szociális ellátások biztosítása teszi ki. Ezeket két nagy részre bonthatjuk: pénzbeli és természetben szociális ellátások.

Pénzbeli szociális alapellátások:

- Időskorúak járadéka

Olyan, a nyugdíjkorhatárt betöltő személyek részére jár, akik saját jogú nyugellátásra nem jogosultak, vagy csak alacsony összegű támogatást kapnak. Odaítélése a jegyző hatáskörébe tartozik. Összege: a jövedelemmel nem rendelkezők esetében az öregségi nyugdíjminimum (önym.) 80%-a, míg a jövedelemmel rendelkezők esetében az önym. 80%-ának, és a jövedelemnek a különbsége.

- Aktív korúak ellátása

Ezen ellátás a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére járó támogatás. Két altípusa van, melyek odaítéléséről szintén a jegyző dönt: egyik a rendszeres szociális támogatás, a másik pedig a foglalkoztatást helyettesítő támogatás

- Lakásfenntartási támogatás

Címzettjei a szociálisan rászoruló háztartások, amelyek kétféle módon kaphatják meg a támogatást: vagy alanyi jogon jár, vagy pedig normatív alapon. Összege az elismert havi költség maximum 30%-a, melynek megállapításáról a jegyző dönt.

- Ápolási díj

A tartósan otthoni gondozásra szoruló személyek otthoni ápolását ellátó nagykorú hozzátartozó részére megállapított anyagi támogatás, amelynek odaítéléséről ismételten a jegyző dönt. Összege jelenleg 26550 Ft, aminek a megállapításához szükséges a háziorvos igazolás előzetes szakvélemény alapján.

- Átmeneti segély

Az átmeneti segély olyan rászoruló személyeknek jár, akik időszakos vagy átmeneti létfenntartási gondokkal küszködnek, s ezért kaphatják alkalmanként vagy akár havi

³⁹ Lásd Virág: Szegények a kistelepülések fogságában

rendszerességgel is. Összege nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíjminimum összegénél, melynek megállapítása kivételesen az önkormányzati képviselőtestület hatáskörébe tartozik.

- Temetési segély

Címzettje azon személy lehet, aki az elhunyt eltemetésére nem kötelezhető, vagy pedig a temetés költségei létfenntartási krízisbe sodorhatják az eltemettetőt. Összege maximum a legolcsóbb temetés 100%-a lehet.

Természetbeni szociális alapellátások:

- Köztemetés

Olyan támogatás, melynek biztosításáról a polgármester gondoskodik a halálesettől számított 30 napon belül, ha a temetésre kötelezett nem lelhető fel, vagy nem képes gondoskodni az eltemetésről.

- Közgyógyellátás

A közgyógyellátás a közgyógyellátási igazolvány formájában jelenik meg a hétköznapiakban, melynek megítéléséről ugyancsak a jegyző gondoskodik. Ezzel a szociálisan rászoruló személyek térítésmentesen vehetik igénybe a TB-támogatott gyógyszereket (a keret erejéig), a gyógyászati segédeszközöket és a gyógyászati ellátásokat.

- Egészségügyi ellátásra való jogosultság

Ez esetben a jegyző állít ki egy egy évig érvényes hatósági bizonyítványt, melynek segítségével a rászorulók térítésmentesen vehetik igénybe az egészségügyi szolgáltatást.

- Adósságkezelési eljárás

Ezen feladat csak a negyvenezer főt meghaladó települési önkormányzatok számára kötelező, melynek segítségével az arra rászorulók lakhatását támogatják.

A rendszer egyik fő problémája, hogy visszaélésekre ad lehetőséget, mert a kérelmeket az önkormányzatok egyedileg bírálják el, így a döntéshozók célja a segélyek megtagadásával a kérelmezők büntetése, vagy épp fordítva, a megítélésével a lekötelezettjeik jutalmazása a cél. Ezen túlmenően a rendszer konzerválja a munkaerőpiacról kiszorult szegények helyzetét,

valamint erős függőségi rendszert alakít ki a segélyezett és a helyi hatalom képviselői között.⁴⁰

Nagy hiányossága a rendszernek, hogy sok kistéleplési önkormányzat egyetlen alkalmazottja a polgármester, akinek munkáját esetlegesen még egy-két ember segíti, így a szociális feladatok ellátása szinte teljesen hiányzik a kistéleplések világából, mivel nem képesek szociális munkások, vagy védőnők önálló alkalmazására. Így gyakori, hogy más teleplések szociális munkásaira hárul egy másik teleplés feladata is, ami miatt nagy mértékben megnő a munkájuk, ami egy idő után a minőség rovására megy.

2013-tól, a járások visszaállításával a szociális ügyek is a járásokhoz kerülnek, ami véleményem szerint helyénvaló. Így jelentősen csökkenthető a visszaélések száma, ugyanakkor az ügyintézés is bizonyos szinten emberközeli maradhat.

5.6. A JÁRÁSOK

Itt tennék említést arról, hogy az országgyűlés a 2012. évi XCIII. törvénnyel 2013-tól hazánkban visszaállítja a járási rendszert, ami jelentős mértékben érinti a telepléseket is. Elsősorban a korábban teleplési szintre delegált államigazgatási hatáskörök kerülnek át a járási hivatalokhoz, ami által az önkormányzatok súlya és szerepe csökken.

A probléma az, hogy az államigazgatási hatásköröknek csak egy részét veszi át a járási szint, egy másik részét viszont a telepléseknél hagyja, így némileg bonyolultabbá válhat a rendszer a jövőben. Ugyanakkor az államigazgatási hatáskörök, valamint a szociális ügyek elvételével a teleplések jelentős pénzügyi támogatásoktól is elesnek: megszűnik például a közoktatási normatíva, az állam elveszi a gépjárműadó egy jelentős hányadát, és elvesztik az SZJA eddig helyben maradó részét is.

A rendszer átalakítása jó alkalmat kínált arra, hogy hatékonyabb módon ossza meg az állam az önkormányzatokkal a közfeladatokat, ez azonban egyelőre nem történt meg.

6. LEHETSÉGES MEGOLDÁS: AZ INTERAKTÍV ÖNKORMÁNYZAT

Dolgozatom utolsó fejezetében arra keresem a választ, hogyan lehetne a fent említett problémákat a legjobb módon orvosolni. Nyilvánvalóan szükséges a pénzügyi források

⁴⁰ Lásd Virág: Szegények a kistéleplések fogságában

növelése is, de ez az érintettek véleményét⁴¹ figyelembe véve csak részben oldaná meg a kérdést, legfeljebb csak elodázná a problémákat.

Egy ilyen kitörési pont lehet az interaktív önkormányzat modellje: ennek lényege, hogy az önkormányzat már nem csupán az államtól várja a működéséhez szükséges nélkülözhetetlen erőforrásokat, hanem kész az őt körülvevő társadalmi közeggel való minél sokrétűbb együttműködésre is. A *társadalmi közeg* szereplői négy csoportba sorolhatók: más helyi önkormányzatok, magánszektor, civil szféra és az egyházak.

Kutatásaim során én is több kiváló önkormányzati gyakorlattal találkoztam, néhányat ezek közül is szeretnék ismertetni, az interaktív önkormányzat modelljéből.

6.1. EGYÜTTMŰKÖDÉS MÁS ÖNKORMÁNYZATOKKAL: A TÁRSULÁS

A rendszerváltással létrejövő helyi önkormányzatok társulását már az 1990-es Ötv. is lehetővé tette, hogy a képviselő-testületek hatékonyabban legyenek képesek megoldani a feladataikat. Azonban már az Alkotmány 44. §-ból levezethetővé vált a társulás szabadsága, vagyis, hogy a jogalkotó nem rendelhetett el semmilyen kötelező társulást a települések számára. Ezen túlmenően a társulási forma megválasztásának a szabadsága is fenn állt. Ehhez a szabályozáshoz kapcsolódik még az 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről.

Az Ötv. három különböző társulási formát különböztet meg:⁴²

- **Hatósági igazgatási társulás**
A képviselő-testületek egyes államigazgatási ügyfajták szakszerű közös intézése érdekében hozhatják létre.
- **Intézményi társulás**
A költséghatékonyság érdekében az érintett települések közös intézményeket hozhatnak létre az egyes közzolgáltatások szakszerű biztosítása érdekében.
- **Társult képviselő-testület**
A legszorosabb együttműködési forma, aminek keretében az érdekelt önkormányzatok társult képviselő-testületet hoznak létre, egyesítik a költségvetésüket, közös hivatalt tartanak fent és közös intézményeket működtetnek.

⁴¹ Kutatásaim során, 2012 őszén, interjút készítettem dr. Zongor Gáborral, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének a főtítkárával, valamint dr. Juhász Attila Simonnal, Felsőtárkány Község polgármesterével

⁴² Lásd a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 42-44. §

Mindezek ellenére az elmúlt húsz év során a társulások mégsem váltak túlságosan sikeres gyakorlattá, aminek egyik oka a tanácsrendszerre jellemző kényszertársulások még nagyon is élő rossz emléke, valamint a társulások központi támogatásának a hiánya.⁴³

Ezt próbálta meg orvosolni a törvényhozás 2004-ben a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény, ami elrendelte volna a többcélú kistérségi társulások kötelező megalakítását. Ezt azonban az Alkotmánybíróság megakadályozta a fentebb tárgyalt alkotmányos okokra hivatkozva.

Ehelyett a kormányzat indirekt költségvetési ösztönzők útján igyekezett beterelni a településeket a társulásokba, úgy, hogy többlettámogatást irányozott elő azon többcélú kistérségi társulások számára, amelyek gondoskodnak az oktatáshoz, a szociális és egészségügyi alapellátáshoz valamint a területfejlesztéshez kapcsolódó egyes feladatok ellátásáról. Ennek következtében 2005-től a társulások rendszere felemás sikerrel létrejött.⁴⁴

A 2012-ben hatályba lépő Alaptörvény már másként állt a kérdéshez, és lehetővé teszi a kötelező társulások elrendelését. Véleményem szerint ez helyes megoldás, ha ehhez megfelelő anyagi forrásokat is biztosít az állam, ugyanis ez egy lehetséges kitörési pont lehetne.

6.2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATA A CIVIL SZEKTORRAL

A civil szférát szabályozó, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény szabályozza részletesen, amelynek értelmében civil szervezetek is elláthatnak közfeladatokat.

Ennek érdekében a civil szervezetnek *közszolgáltatási szerződést* kell kötnie arról, hogy az érintett szerv nevében ellátja a közfeladatot, vagy annak egy részét. Azonban azt fontos kiemelni, hogy a törvény 35. § (1) bekezdése alapján civil szervezettel csak akkor köthető közszolgáltatási szerződés, ha a civil szervezet közhasznú jogállású.⁴⁵ A szerződés a közfeladatok meghatározott körben való átvállalását jelenti, amihez az érintett szerv anyagiakban is köteles hozzájárulni. A szerződés így tartalmazza az adott szolgáltatási feladatot, illetve az ehhez nyújtott támogatás mértékét, illetve, hogy a szolgáltató köteles rendelkezni az ellátáshoz szükséges szakmai, tárgyi és személyi feltételekkel.

⁴³ Lásd Buskó: Településüzemeltetés 25. o.

⁴⁴ Lásd uo.

⁴⁵ Lásd az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 2011. évi CLXXV. törvény 35. § (1) bekezdését

A közszolgáltatási szerződések területén öt fajtát lehet megkülönböztetni:

- oktatási feladatok ellátására az önkormányzat ún. közoktatási megállapodást köthet a szervezettel (az állam köznevelési szerződést)
- közművelődési feladatok teljesítésére közművelődési megállapodás
- gyermekvédelmi szolgáltatások nyújtása esetén ún. ellátási szerződés
- személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekkel finanszírozási szerződés
- háziorvosi ellátásra vállalkozási szerződés illetve a társadalombiztosítással finanszírozási szerződés

Az önkormányzatok és a civil szervezetek kapcsolatára sajnos az a jellemző, hogy többségében van valami kapcsolat közöttük, de ez az együttműködés rendkívül gyenge, és általában ad hoc jellegű: sűrűn előforduló jelenség, hogy egy nagyobb méretű településen azt sem tudják, hogy pontosan milyen típusú, és mennyi civil szervezet működik.

A civil szervezetek egyik legnagyobb problémája, hogy gyakran úgy érzik, a települési vezetők beleszólást követelnek a szervezet irányításába a pénzért cserébe. Gyakran nem ok nélkül érzik így: az önkormányzatok világa rendkívül tarkított az egyszerű politikai haszonlesőkkel: polgármesterek, akik csak a megválasztásában őt támogató, vagy baráti szervezeteknek hajlandó pénz osztani, vagy épp a pártok megjelenése és „sündörgése” a civil szervezetek körül.⁴⁶

A másik fél gyakori problémája, hogy úgy érzik, a szervezetek gyakran csak pénzt várnak tőlük, hiszen ez a világ sajnos rendkívül bővelkedik az egyéni haszonlesőkben: a fentebb említett baráti szervezetek tagjai, akik kevéssé jelentős programokra kapnak feltűnően magas támogatást alig átlátható működés mellett.⁴⁷

Számos intézkedés és sok munka szükséges ahhoz, hogy ezt a helyzetet fel lehessen oldani, kezdetnek azonban mindenképp rendezni kell a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek kapcsolatát. Ennek egyik megoldása az intézményesítés: egy-egy civil referens alkalmazása a településeken, és a civil regiszter bevezetése helyi szinten, melyben számon tartják a településen működő civil szervezeteket és a velük lévő együttműködés formákat is. Ez még a nagyobb településeken sem emésztene fel hatalmas költségeket, de jelentősen javítana az érintettek kapcsolatán.

⁴⁶ Lásd Domaniczky: A jogállam és a civil szektor Magyarországon, különös tekintettel a helyi önkormányzatokra 189-190. o.

⁴⁷ Lásd uo.

Bár az egyházakra külön szabályozás vonatkozik, ezért gyakran a szakirodalom is egy külön ágként tárgyalja őket, azonban tevékenységük leginkább a nonprofit szektorral rokonítható, ezért nem tárgyalom külön őket.

Úgy gondolom, hogy a helyzet rendezésének minél hamarabb meg kellene történnie, mert ebben az együttműködésben hatalmas, eddig még jobbára kiaknázatlan lehetőségek rejlenek.

Ugyanakkor itt említeném meg, hogy most is lehet kiváló példákkal találkozni. Ide tartozik a Demokratikus Alsómocsoládi Gyermek- és Ifjúsági Önkormányzat példája, amivel nemrégiben találkoztam a Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok c. verseny döntőjében: az alsómocsoládi önkormányzat ezen szervezet keretében együttműködik a helyi fiatalokkal, akik maguk igazgathatják a saját közösségüket, programokat szervezhetnek maguknak a település segítségével.

6.3. KAPCSOLAT A MAGÁNSZEKTORRAL

A közszolgáltatások biztosítása történhet magánszervezetek által is. A magánszektor közfeladatellátásba történő bevonásával terjedelmes szakirodalom foglalkozik, emellett a gyakorlati alkalmazásának a formái is széles skálán mozognak, azonban a dolgozat terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé ennek részletekbe menő tárgyalását, ezért csak a lehetséges tipikus formákra térek ki röviden.

A magánszervezetek szintén megbízási konstrukciókban látják el a közfeladatokat, amelyeknek három fő formája:

- kiszervezés (outsourcing)
- koncessziós szerződések
- PPP-konstrukciók (Public-Private Partnership)

A **kiszervezés** esetében a közszféra az adott feladatnak csak az üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységeket adja át egy vállalkozás számára, az ahhoz kapcsolódó eszközök tulajdonjoga az állam/önkormányzat kezében marad.

Itt tartom szükségesnek megemlíteni a Gazdasági Műszaki Ellátó és Szolgáltató Szervezeteket (a továbbiakban GAMESZ). Ezeket a társaságokat a helyi önkormányzatok többnyire városüzemeltetési feladatok ellátásával bízzák meg: városgazdálkodás, helyi közutak

kezelése, lakásgazdálkodás stb. Sok esetben ezek a társaságok üzemeltetnek számos intézményt is, mint pl. a köztemetőket vagy a távhőszolgáltatókat.

A **koncessziós szerződéseknél** (ami végső soron a PPP egyik fajtája) a törzsvagyron egy részének tulajdonosi jogainak ideiglenes, rendszerint hosszú távú (maximum 35 év) átengedése történik meg, amivel együtt az üzemeltetési feladatok is az adott gazdasági társaságra szállnak. A koncessziók területét részletesen szabályozza az 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról.

Végül a Magyarországon a 2000-es évek elejétől elterjedt **PPP-konstrukciókról** röviden. Ennél a formánál a köz- és magánszféra közös vállalkozása valósul meg, melyben a vállalkozó már a beruházás során jelentős forrásokat fektet be a kivitelezésbe, az infrastruktúra fejlesztésébe, amelyért cserébe ideiglenesen (szerződésben meghatározott időre) az állam átengedi az üzemeltetési jogot és az abból származó hasznokat, illetve kiköthetik, hogy az állam fizetett díj (pl. bérleti díj) formájában járul hozzá az általa beruházott eszközök megtérüléséhez. Így az üzemeltetési idő alatt az infrastruktúra fenntartásának költségei, a fejlesztés is az üzemeltetőre hárul, nem pedig az államra.

Az elmúlt évek során a magánszervezetek bevonásával történő közfeladat-ellátás rendkívül rossz fényben tűnt fel különböző problémák miatt. Egyrészt gyakran nem határozták meg a szerződésben a pontos szolgáltatási díjakat, ezért irreálisan magas áron történt a közszolgáltatások nyújtása, ami a lakosság egy részét kizárta az adott közszolgáltatás igénybevételéből. Másrészt sok esetben nem valósult meg a megosztott kockázatvállalás az állam és a magánszereplő között, a vállalkozó bizonyos esetekben áttérhelte az államra a finanszírozási költségeket.⁴⁸

ZÁRSZÓ

Dolgozatom célja az volt, hogy áttekintsem az elmúlt évek gyakorlata alapján a helyi önkormányzatok közszolgáltatás nyújtását. Arra kerestem a választ, hogy ezen a területen melyek voltak a legnagyobb hiányosságok, illetve az ezeket előidéző problémák milyen szabályozásbeli, működésbeli és történelmi gyökerekhez vezethetők vissza. Ennek érdekében a dolgozat során elemeztem a helyi önkormányzatokra vonatkozó legfontosabb jogszabályokat, bemutattam a működő gyakorlatokat, valamint igyekeztem egy megoldási alternatívát is felvázolni.

⁴⁸ Lásd Báger (szerk.): A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok

Azonban a jövő megítélése még kérdéses: a jogalkotó 2011 decemberében egy új önkormányzati törvényt fogadott el, valamint rendelkezett, hogy járási rendszer, mint legalsóbb államigazgatási szint visszaállításáról. Ezen változások jelentősen hozzájárulnak az önkormányzati közszolgáltatások rendszerének átalakulásához. Az, hogy az új szabályozás a kialakult problémákra mennyire képes megoldást nyújtani az csak az elkövetkező évek tapasztalatai alapján ítéltető meg hitelesen. Ennek feltárása jövőbeli kutatások, vizsgálatok témája lehet, mivel a jogi szabályok érvényesülése egy hosszabb távú folyamat, illetve az állam más intézkedéseinek eredménye, amivel próbálja kezelni az önkormányzatok válságát (pl. a kistéleplési önkormányzatok teljes hitelállományának az átvállalásával), szintén csak hosszabb távon értékelhető.

Az utóbbi évek önkormányzatokat érintő állami intézkedéseit összevetve megállapítható, hogy a kormányzat igyekszik rendezni a helyi önkormányzatok helyzetét, és próbál megoldást találni az önkormányzati rendszer válságára, de ennek megítélése az - érintettek véleménye alapján - nem egységesen pozitív⁴⁹. A megfogalmazott kritikák arra vonatkoznak, hogy hiába az egyébként támogatandó és előnyösnek tartott feladatalapú finanszírozási rendszer, ha nem tekintik át pontosan, mi mennyibe kerül, csak „felülről” számolnak, vagy hiába az új feladatelosztási rendszer, ha az önkormányzatok tényleges teljesítőképességet nem mérik, csak települési lélekszámok alapján osztják ki a feladatokat.

Továbbra is fontos kormányzati feladat a jövőben egy hatékony, működőképes önkormányzati rendszer megalkotása, de véleményem szerint ezt az új önkormányzati rendszert csak az érintettekkel szoros egyeztetésben, hosszú munka, és kölcsönös áldozatok árán lehet csak megalkotni.

IRODALOMJEGYZÉK

Állami Számvevőszék: Jelentés az egyes kórházi tevékenységek kiszervezésének ellenőrzéséről, 2009., letölthető: <http://www.asz.hu/jelentes/0921/jelentes-az-egy-korhazi-tevekenysegek-kiszervezesenek-ellenorzeserol/0921j000.pdf>

Állami Számvevőszék: Jelentés a helyi önkormányzatok 2009. évi gazdálkodásáról, 2009.

Báger (szerk.): A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok, Budapest, 2007

Buskó Tibor László: Teleplésüzemeltetés. Budapest, 2011

Dicső László: A helyi közszolgáltatások szervezése. Budapest, 2010

⁴⁹ Jelen esetben elsősorban Zongor Gábor, a TÖOSZ főtítkárának a véleményét veszem figyelembe

Domaniczky Endre: A jogállam és a civil szektor Magyarországon, különös tekintettel a helyi önkormányzatokra. Budapest, 2009

Domokos László: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. Pénzügyi szemle 2012/2 165-173. o.

Hoffman István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Budapest, 2009

Karner Cecília: A háziorvosi ellátás jelene Magyarországon. Egészségügyi gazdasági szemle 2011/2. 5-15. o.

Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése, Pécs, Dialóg Campus, 2002

Horváth M. Tamás: Az önkormányzati szerződések és versenyeztetés szabályozásáról (Helyi rendelet tervezete), In Péteri, G. (szerk.): Piac - verseny - szerződés. Irányítási és pénzügyi módszerek az önkormányzati településüzemeltetésben. Budapest: 'Helyi önkormányzati know-how' Program, 1996. pp.184-198.

Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése a modern államban, Közpolitika, 2000. 3. sz. 14—24. old.

Horváth M. Tamás: Közszolgáltatás, magánszerveződés - privatizáció a településeken, Magyar Közigazgatás, 1997. évi 4-5. sz

László Mária – Pap Norbert: A közszolgáltatások szervezésének alternatívái Pécs, 2007

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, 2010

Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Budapest-Pécs, 2008

Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés, 2007.

Virág Tünde: Szegények a kistelepülések fogságában: szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településén. Esély. 4. 38-54. o.

HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Magyarország Alaptörvénye

1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

1993.évi LXXIX. törvény a közoktatásról

1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról

1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil

szervezetek működéséről és támogatásáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről

2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról

2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról